

“国—省—市”政府性融资担保体系建设思考

——以雅安市为例

胡志煜

(雅安市企业融资担保有限责任公司, 四川 雅安 625000)

摘要:为认真贯彻党中央、国务院的决策部署,坚持稳字当头、稳中求进,着力稳定宏观经济大盘,保持经济运行在合理区间,保持社会大局稳定,雅安市通过做强、做优、做大政府性融资担保平台,重构新型“银担”合作模式,持续降低担保费率,深度融入“国—省—市”政府性融资担保体系建设,助力银行等金融机构“敢贷、愿贷、能贷、会贷”,畅通金融服务毛细血管,引导更多金融“活水”有效缓解民营和中小微企业、“三农”融资难、融资贵等问题。基于此,本文以雅安市为例,根据雅安市融入“国—省—市”政府性融资担保体系建设的相关情况,分析当前市级政府性融资担保机构存在的问题,并提出建议,旨在为地市级政府性融资担保机构的建设发展提供借鉴,推动政府性融资担保在民营和中小微企业、“三农”金融服务、稳定宏观经济大盘等方面发挥积极作用,让民营和中小微企业创新源泉充分涌流,让“三农”助推乡村振兴提质增效,并以此促进地方经济高质量发展。

关键词:政府性融资担保体系; 国家融资担保基金; 融资担保; 中小微企业

中图分类号: F279.24

文献标识码: A

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2022.32.004

近年来,国际形势始终复杂严峻。从外部形势看,全球通胀、供应链短缺、国际局势等问题短期内难以完全解决,经济复苏和增长仍面临不确定性。从内部形势看,我国经济仍将处于疫情冲击后的恢复阶段,不稳定、不确定因素增多,经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。应对经济下行压力,2021年中央经济工作会议指出,在货币政策方面,稳健的货币政策要灵活适度,保持流动性合理充裕^[1]。引导金融机构加大对实体经济,特别是小微企业、科技创新、绿色发展的支持。财政政策和货币政策要协调联动,跨周期和逆周期宏观调控政策要有机结合。实施好扩大内需战略,增强发展内生动力。本文将从雅安市政府性融资担保公司的角度出发,浅议“国—省—市”政府性融资担保体系建设。

1 雅安政府性融资担保公司的基本情况

1.1 做强、做优、做大政府性融资担保平台

雅安市企业融资担保有限责任公司(以下简称“雅安担保”)2017年改组为市属一级企业,经整合雅安市区担保资源,现为全市唯一一家政府性融资担保公司,注册资本金10.08亿元,信用评级AA+,进入全省政府性融资担保公司前5强。2020年10月,市担保公司划归市财政局履行出资人职责,有效缓解民营和中小微企业、“三农”融资难、融资贵等问题,充分发挥了财政资金的正向激励作用,有力地支持了雅安地方实体经济的发展。截至2022年6月,雅安担保实现中小微企业和“三农”在保777户,在保余额达到68.14亿元,较年初资本金放大6.75倍。从2007年成立至2017年十年间,雅安担保注册资本金为1.08亿元,中小微企业和“三农”在保户数35户,在

保余额1.8亿元,营业收入566万元,代偿余额8425万元^[2]。

1.2 重构新型“银担”合作模式

随着注册资本金实力和抗风险能力的大幅提升,雅安政府性担保在“银担”合作中的话语权不断提升,自2017年起,在四川省内率先实现了与中国农业银行、中国银行、中国工商银行、农业发展银行等国有大型商业(政策性)银行的合作突破,有效解决了资本金放大倍数、保证金匹配担保贷款年限计息、授信额度、风险分担比例及分担时效等一系列融资担保行业难题。新型“银担”合作针对民营和中小微企业、“三农”的担保贷款,综合融资(含担保费)成本不超过5.5%/年,较2018年12月前降低约2%~3%/年。

2019年6月21日,雅安担保与中国农业银行雅安分行签订战略合作协议,明确与农行雅安分行的担保责任分担比例为7:3,且出现代偿后双方立即分担,双方追偿费用按担保责任比例每年分担,打破了自市担保公司成立以来国有大型商业银行无风险分担比例的惯例。

2019年11月25日,雅安担保与中国农业发展银行雅安分行签订合作协议,开创了与政策性银行合作的先河,双方在传统贷款担保的基础上,增加了银行保函、票据承兑等担保业务,并约定了风险分担比例及方式。

1.3 持续降低担保费率

《融资担保公司监督管理条例》(国令第683号)指出,融资担保是普惠金融体系的重要组成部分,对于发展普惠金融、促进资金融通,特别是缓解小微企业和“三农”融资难、融资贵问题具有重要作用。为降低民营和中小微企业、“三农”融资成本,做好“六稳”,落实“六保”,雅安市委市政府持续推动雅安政府性担保降低担保费率。

2018年12月，中共雅安市委、雅安市人民政府印发《关于促进民营经济健康发展的若干政策措施》后，公司对全市范围内的企业不再收取担保保证金，并将担保费率从3%/年降至1.5%/年。2020年11月26日，经雅安市人民政府常务会议决定，作为四川省首批政府性融资担保机构，雅安率先将担保费率从1.5%/年降至1%/年。截至2021年12月末，较3%担保费率市担保公司已累计降低担保费约1.25亿元，免收保证金近5亿元，有效降低了企业的融资成本^[3]。

2 “国—省—市”政府性融资担保体系的建设情况

设立国家融资担保基金是党中央、国务院为破解小微企业和“三农”融资难、融资贵问题，支持实体经济发展作出的重大决策和战略部署。国家融资担保基金有限公司为财政部联合各大银行及金融机构共同发起成立的央企，首期注册资本661亿元人民币。国家融资担保基金坚持政府性融资担保的准公共定位，按照“政策性导向、市场化运作、专业化管理”的运行模式，通过再担保风险分担、股权投资等方式，积极推进和支持政府性融资担保体系的建设，以进一步发挥财政资金“四两拨千斤”的“放大器”作用，引导更多金融资源流向小微企业、“三农”、创业创新和战略性新兴产业等普惠领域，促进大众创业、万众创新，推动供给侧结构性改革和经济社会的全面发展。

2.1 风险分担，引导金融“活水”流向中小微企业

长期以来，雅安担保一直重视与国家融资担保基金、四川省再担保的合作，与外部担保机构共担风险，发挥“放大器”作用，降低责任余额比例，增强抗风险能力，在融资担保国家政策资金“新兴赛道”上争取更多奖补资金。

雅安担保自2017年与四川省信用再担保有限公司建立合作以来，报送风险分担的项目逐年增加，目前合作态势良好。截至2021年12月31日，当年发生的自营融资性担保项目中近50%的项目通过国担非专项产品、限额再担保产品、比例再担保产品等向省再担保备案成功，合作总额全省排名前五。其中，国担非专项产品最高风险分担比例为40%，由国家融资担保基金有限公司和省再担保公司各风险分担20%；限额再担保产品最高风险分担比例为20%，为省再担保公司自营产品；比例再担保产品最高风险分担比例为30%，为省再担保公司自营产品。国家融资担保基金和省再担保公司对主债权发生在同一自然年度内的国担再担保业务支付的代偿补偿款总额上限为国担再担保责任总额的4%（国担再担保责任额=国担再担保项目融资金额×再担保责任比例），截至2022年6月底，雅安担保已取得代偿补偿资金851.6万元，切实缓解了代偿占用资金的压力，有助于减少承担的最终代偿损失^[4]。

2.2 科技赋能，推动政府性融资担保数字化转型

2021年3月，国家融资担保基金牵头建设全国政府性融资担保数字化平台，按照“统一规划、分期实施、一级部署、多级使用”的总体思路，以政府性融资担保体系数字化转型建设

为中心，为省级再担保合作机构和辖内直保机构搭建满足全口径、全流程、智能管理的全国政府性融资担保综合业务信息管理系统和标准版直保业务系统，推动担保行业从信息化向数字化、智能化跨越式发展。

该平台依托“互联网+担保”，具有“一体化、标准化、流程化、产品化、高效化、智能化”等特点，通过再担保业务系统、直担SaaS业务系统、直担业务台账等功能，实现业务全口径、全流程线上操作，产品自定义配置，适配性更强，将实现数据全生命周期安全管理，同时以大数据为基础、以决策引擎为工具，在前沿金融科技技术的引导下，使融资担保行业摆脱传统低效的手工作业模式，打破信息孤岛，汇聚数据，赋能担保体系高质量发展。

2.3 快速联动，有效、及时应对突发应急资金需求

2022年9月5日，四川省甘孜藏族自治州泸定县发生6.8级地震，雅安市也出现了严重人员伤亡和重大财产损失。为全力支持雅安的抗震救灾工作，及时为受灾企业纾困解难，保障受灾企业快速复工复产，四川省信用再担保、雅安担保第一时间启动应急响应，积极与国家融资担保基金、四川银行对接，形成抗震助企合力，创设“银、担、再担”共同风险分担的新型银担批量合作产品“抗震助雅贷”（四川银行、雅安担保分别按项目融资本金的30%、70%比例实行风险损失分担，四川再担保、国家融资担保基金按项目融资本金40%向雅安担保承担再担保责任），针对注册地在雅安全域、甘孜泸定的受灾中小微企业、个体工商户、“三农”，合作总额度为5亿元，单户授信额度不超过1000万元，其中单户500万元以内的业务占比不低于80%。为高效支持受灾企业，“抗震助雅贷”由四川银行负责尽职调查及管控风险，原则上为信用贷款；雅安担保“见贷即保”，先放款后审批；四川再担保批量纳入国担再担保业务范围，免收再担保费，均不再重复尽调。“抗震助雅贷”用于受灾企业抢险自救、复工复产，对受灾严重的经营主体贷款年化综合融资成本不超过1.9%/年，其中担保费率不超过0.2%/年，其他受灾地区的经营主体综合融资成本不超过3.5%/年，其中担保费率不超过0.5%/年^[5]。

3 存在的问题及建议

当前，“国—省—市”政府性融资担保体系建设正处于起步阶段，相较于成熟的商业银行体系而言相对滞后，如何更好地发挥政府性准公共定位功能仍存在一些困难和问题。

3.1 管理体制与体系建设需深度融合

2020年5月，财政部发布《国有金融资本管理条例（征求意见稿）》，聚焦制约国有金融资本管理的体制机制障碍，明确出资人等相关方面的职责，规范国有金融资本管理、国有金融机构运营等事项，以保障国有金融资本出资人的权益，更好地服务实体经济的发展。

2020年10月，雅安担保由市国资委划归市财政局履行出

资人职责，市金融工作局履行行业监管职责。国家融资担保基金、四川省信用再担保作为企业法人，更多层面上是业务指导和合作关系，缺乏以监管、股权为纽带的行业规范指导。建议一是由国家融资担保基金和省级再担机构对市级直担机构进行股权投资，通过股权投资使“国—省—市”联系更紧密；二是由国家融资担保基金牵头成立行业自律协会，建议加强行业内部的规范性指导工作，如统筹研究各监管口径的监管目标，以促使各机构更明确地开展经营活动；三是建立出资人、地方金融监管、国家融资担保基金（省再担保）的联动机制，出资人、地方金融监管依托政府性融资担保数字平台，对市级直担机构相关情况进行优化管理。

3.2 政府性与市场性统筹兼顾

2019年2月，国务院办公厅印发关于有效发挥政府性融资担保基金作用，切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见，要求各级政府性融资担保机构坚持聚焦支小支农融资担保业务，严格控制闲置资金运作规模和风险，不得向非融资担保机构进行股权投资。国家融资担保基金和省级再担保要合理设置合作机构准入条件，合作机构支小支农担保业务占比达到80%以上，其中单户担保金额500万元及以下的占比不得低于50%^[6]。

2020年，雅安担保完成全市县区担保资源整合后，成为雅安市域范围内唯一一家国有政府性融资担保机构。自2020年以来，雅安担保平均担保费率已降至1%以下，公司造血机能弱，经营发展的可持续性高度依赖于中央和省级的财政奖补。建议支持政府性融资担保机构在坚守融资担保主业的前提下，政策性业务和市场化业务两手抓，为企业发展提供投资、委托贷款等多元化的金融服务，探索成立融资担保集团，设立小额贷款、基金管理、融资租赁、商业保理、不良资产管理、金融科技等子公司，做强、做优、做大政府性融资担保平台，做全金融要素保障，为企业“提供全生命周期”金融服务，引导担保机构增强造血机能，减轻各级财政压力，向市场输入更多新鲜血液，培育更多新兴市场主体。

3.3 政策制定与行业特性结合

2021年，国家融资担保基金牵头收集征求《融资担保公司准备管理办法（征求意见稿）》意见，这是自2010年原银监会牵头发展改革委等七部门联合印发《融资性担保公司管理暂行办法》后，在“国—省—市”政府性融资担保体系建设背景下，对融资担保行业的进一步规范。截至2020年末，全国融资担保行业共有法人机构5139家（其中政府性融资担保机构1428家），实收资本金12210亿元，净资产13674亿元，融资担保直保余额32620亿元，代偿余额2044亿元^[7]。

总体上看，由于融资担保行业的相关政策并未持续更新，融资担保行业面临代偿余额持续积累、行业整体拨备覆盖率过低、部分融资担保公司风险管理经验不足等问题。就目前部分政策而言，融资担保行业规范大多参照银行业制定，与融资担

保行业特性的匹配度有待提高。建议进一步发挥国家融资担保基金的牵头总领作用，推动不断完善融资担保行业监管规则。一是结合融资担保行业风险远大于商业银行、政府性融资担保费率低于1%的实际情况，完善担保赔偿准备金和未到期责任准备金计提方式、资产减值准备、代偿损失核销机制等相关制度和办法，使融资担保公司经营盈亏和风险控制指标相平衡；二是针对担保贷款缺乏抵质押物，代偿风险高，损失可能性大，严重制约担保机构“敢担、愿担、能担”积极性的情况，完善融资担保业务履职尽责工作指引，让从业人员轻装上阵。

4 结语

近年来，“国—省—市”政府性融资担保体系建设的相关效果已逐步显现，不断深化体系建设成果、持续推动体制机制完善、进一步增强地市级政府性融资担保机构的内生动力、实现政府性融资担保机构健康可持续发展，将更好地促进融资担保业在改进中小企业和“三农”金融服务、稳定宏观经济大盘等方面发挥积极作用，让中国经济创新源泉充分涌流、创造活力充分迸发。

参考文献：

- [1] 王莉莉. 浅议安徽省政策性融资担保体系建设[J]. 现代经济信息, 2015, (12): 432-433.
- [2] 陈琳. 推动融资担保业高质量发展[N]. 人民日报, 2022-05-05.
- [3] 张巨峰. 三级融担体系“亮相”发力破解融资难——山西省政府性融资担保机构市县一体化运营改革亮点解读[N]. 山西日报, 2022-07-22.
- [4] 钟伟. 雅安市建立中小微企业助保金贷款机制[J]. 四川统一战线, 2015, (02): 41.
- [5] 雅安市企业融资担保有限责任公司已为“抗震助雅贷”成功担保2950万元[N/OL]. 潇湘晨报. (2022-09-11) [2022-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1743668686444501018&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见[R/OL]. (2019-02-14) [2022-09-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/14/content_5365711.htm.
- [7] 中国政府网. 融资性担保公司管理暂行办法[R/OL]. (2021-11-15) [2022-09-20]. http://www.jr.sz.gov.cn/sjrb/ydmh/ysz/zcfg/zjzrc/qt/content/post_9468997.html.

作者简介：胡志煜（1986-），男，重庆人，中级经济师，经济学学士，主要从事中小微企业和“三农”融资问题与对策研究。